

福島県浜通り地域における復興の課題と 共生への取り組み — 「分断」「あつれき」から「連携」「共生」へ —

A problem of the reconstruction and the action to co-living
in Fukushima Hamadōri region
— From “division and conflict” to “cooperation and co-living” —

福 迫 昌 之 ・ 速 水 聖 子

【要 旨】

東日本大震災発生から5年が経過し、被災地では復興が進んだ面もあるものの、原発事故と放射能問題を抱える福島県浜通り地域では、未だ様々な問題が横たわっている。

本稿では、福島県浜通り地域の復興を考えるために、「分裂とあつれき」と「連携と共生」の観点からアプローチする。とくに震災後、「分裂」と「あつれき」は一種のタブーになり、直接取り上げられることは少なく、それ自体が復興の足枷となっている。

こうした観点から、本稿ではまず、今般の震災で明らかになった行政制度、とくに地方自治制度の問題点を検討する。次に、そうした問題を克服するための市民活動の動きを考察する。

復興のためには、すべての利害関係者がこれらの現実を直視し、其々のミッションを分かち合うべきであり、地域社会における「共生」は理想ではなく、避けられないものであることを認識するべきであろう。

【キーワード】

震災復興 分断 共生 地方自治制度 市民活動

【Abstract】

In this paper, in order to consider the reconstruction from the Great East Japan Earthquake of Fukushima Hamadōri region, try to approach from the viewpoint of "division and conflict" and "cooperation and co-living." After the earthquake, although researchers in various fields came into the disaster areas in a variety of approaches, "division" and "conflict" becomes a kind of taboo, it is less likely to be picked up from directly in front.

In Order to clarify the current situation and the problem of earthquake reconstruction, first, to consider the problems of the administrative system, especially the local government system, which was revealed in the recent earthquake. Next, to consider the movement of citizen action to be overcome the problem.

Through these considerations, conflicts in the disaster area have become a deadlock, to reflect on the fact that has led to the delay of the reconstruction.

For reconstruction, all stakeholders should face the reality and share the mission, and "co-living" in the community should be to recognize that it is an inevitable rather than the ideal.

【Keywords】

disaster reconstruction, division, co-living, local autonomy system, citizen activity

I. はじめに — 「未曾有の災害」が生む「分断」「あつれき」とは

2011年の東日本大震災発生から5年が経過したが、いわゆる復旧・復興の進展についての評価は、立場によって様々である。被災地域の一部では「復興バブル」とも揶揄される状況¹が生まれている一方で、宅地造成の遅れなどの物理的な理由、あるいはとくに福島県の場合は原発事故および放射能問題が、復興の進展を妨げている。むしろ、遅々として進まない除染、帰還、住宅建設などと同様に、バランスの崩れた「復興バブル」も、そしてその間に生ずる「格差」も、震災復興が収束していない証左でもある。

一方で、地方とりわけ被災地である東北地方太平洋沿岸地域に共通する問題が、高齢化、人口減少であったことは論を待たず、震災がその普遍的な問題の進行を加速させたという指摘も多い。また、地域や個人における「格差」の拡大も、現代日本社会の普遍的な課題であり、被災地だけの問題ではない（齊藤 2015）。

無論、震災および原発事故という「未曾有の災害」がその問題をより先鋭化させ、復興に関わる様々な要素の程度の差が「格差」となり、それがひいては「分断」や「あつれき」の温床となっているという意味において、深刻であることは疑いない²。ただし、問題が未経験かつ複雑であり、さらに顕在的であることによって、極めて「特殊な問題」として震災および復興を捉えがちであり、それを強調しすぎるのが、問題の本質を見えにくくしている。

即ち、震災という特殊要因はあるものの、被災地が抱える様々な課題は、地方における普遍的な課題と通底しており、その解決のない復興は「疲弊した地域の再生産」にしかない。その意味

で、復興の遅れは、震災という特殊要因のみならず、普遍的な地域の抱える問題が露呈した結果でもある、と考える方がむしろ自然ではないだろうか。

2015年5月に東日本国際大学（福島県いわき市）で開催された慶應法学会公開シンポジウム「災害復興と地方『創生』」ではまさに、タブー視されている住民間の「あつれき」の問題を取り上げ、震災によって鮮明になった地域社会の本質的問題、すなわち「地方自治体のミッションおよび国との関係」さらには「『住民』とは何か」について議論が展開された³。

ところで、震災前「新しい公共」は当時の民主党政権の肝入りの政策の一つであり、これからの日本社会の主要テーマであった。その裏には、国そして地方の財政ひっ迫により、全ての公共サービスを行政が提供することが困難になってきたという事情があることは明白だが、官だけが「公」を担うのではないという理念は、持続可能な社会づくりには不可欠だと言える。不幸にも、「新しい公共」が前政権の専売特許という誤解⁴からか、「新しい公共支援事業」は、東日本大震災からの復旧・復興への対応として、岩手県、宮城県、福島県の被災3県に対しての基金の積み増しによる「震災復興事業」にすり替わり、姿を消してしまった。しかし、震災によって自治体（行政）の限界がさらに明確になったという点からも、そのことが大きな要因の一つとなって、自治体（行政）を補完あるいは超越する「民」側の動きが（必然的に）活発になってきているという点からも、「新しい公共」という理念の必然性は高まっていると言える。

今般の未曾有の複合災害が、これまでの日本社会のパラダイムシフトを余儀なくする、といった指摘は、発災直後様々なセクターから提起された。しかし、それはともすると原発を巡る論議、とくに原発推進派対脱原発・反原発派、さらにそれが政府・行政対市民という対立軸に置き換わり、それ以外の議論、すなわち新たな社会や行政システムの在り方の検討は置き去りにされている。そして、こうした「分断」「あつれき」という対立が生む膠着状態が、実際には復興の足枷となっていることは言うまでもない。であれば、「新しい公共」で掲げた「国民／市場・企業／政府・行政それぞれが変わる」、「地域のすべてのステークホルダーによる地域協働体」という考え方は、今こそ必要不可欠ではないだろうか。

本稿では、震災からの復興を検討するにあたって、「分断」「あつれき」、そして「連携」「共生」という観点からのアプローチを試みる。震災発生以降、様々な分野の研究者が様々なアプローチで被災地に入ってきたが、「分断」や「あつれき」は一種のタブーとなり、真正面から取り上げられることは少ない。その現状と課題を明らかにするため、「Ⅱ」では、今般の震災で明らかになった行政システム、とりわけ地方自治制度の問題点を整理し、「Ⅲ」では、その課題を乗り越えようとする民間の動きを考察する。ただし、これは被災地における「官対民」の比較あるいは対立構造にスポットを当て、二項対立を先鋭化するためではない。むしろ、そうした対立が結果として膠着状態を生み、復興の遅れにつながっていることを反省し、地域のステークホルダーのミッションを共有し、これからの復興まちづくり、さらには地域社会の在り方を探るための試みである。

Ⅱ．震災で明らかになった地方自治制度の課題

1. 地方自治体の役割と行政主導の復興

1-1. 自治体の役割としての「スケープゴート」

震災後、避難者の苦悩や、彼らがおかれた状態の理不尽さを指摘する報道、調査や研究あるいは論評が数多く出現したが、未曾有の災害の異常さを浮き彫りにする過程で、行政すなわち国、県そして基礎自治体である市町村が非難の対象となってきた。

無論原発政策をはじめ、復旧および復興政策において行政が批判対象になることは必然であり、行政の責任は重いと言わざるを得ない。しかし、こうした行政への批判は、原発政策への批判と相まって、しばしば一方的かつ感情的な糾弾に陥る危険がある。

とくに今般の震災において、しばしば行政と住民の対立構図がクローズアップされるが、実際には国あるいは県と住民の接触は限定的であり、多くの場合その矢面に立つのが日常的に住民と接する基礎自治体である⁵。しかし、そもそも自治体（＝地方公共団体）は「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う（地方自治法第1条の2）」ものであり、「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて（地方自治法第2条）」処理することができる。然るに、自治体が震災復興の全責任を負う規模や能力を有しないことは明らかなが、果たして震災復興における役割分担が適切に図られているだろうか。確かに被災自治体には国、県あるいは他自治体から職員が派遣され、体制強化を図ってはいるものの、「規模及び能力」を大きく超えているとすれば、解決は遠いどころか、初めから無謀と言わざるを得ない⁶。

かつての生活を理不尽に奪われ、被災者が猛烈な郷愁と怒りを持つことは避けられない。しかし、今般の震災とりわけ原発事故問題を抱える福島県において、国の責任と役割が大きいことは疑いなくとも拘らず、「地域主権」や「被災者に寄り添う」という美名のもとに責任が転嫁され、自治体が「スケープゴート」となり、結果として生活再建の力が削がれたり、地域復興のビジョンを示すことの足枷になっている。被災者対応や様々な復興事業に追われる自治体や、未だ途方に暮れる被災者に責任を転嫁し、彼らが地域の将来像を描き、主体的に動かないのは「自己責任」だとするならば、それは責任のたらい回しという「負の連鎖」を招いていると言わざるを得ない。

1-2. 行政主導・ハード偏重の復興の問題

また、「復興」はしばしば「復旧」と対比されるが、実際多くの場合（とくに行政の「復興計画」において）いずれもハード整備状況を現している。（とくに初期段階において）インフラやハード建設が様々な活動を行うための土台・前提となるため、優先される面があることは事実だが、しば

しばハード偏重になり、結果として実態とかけ離れたり、無用の長物と化す事態も起きている。こうした事態の根本にある問題は、復興が「行政による／行政主導の復興」である点だ。

そもそも疲弊した地域の活性化は須らく「復興」であり、「災害復興」はそのダメージが甚だしい状況と捉えることができる。地域活性化と言えば、従来からその常套手段がインフラ整備や公共施設建設などのいわゆる「ハコモノ行政」である。とくに自治体（行政）において、「目に見える」「やり易い（着手しやすい、予算が付きやすい）」成果としてのハード整備に偏重しやすいという事情がある。むしろ、ハードのダメージが大きい災害復興において、その傾向が強いことはある種必然である。近年財政の逼迫のため「ハコモノ行政」が難しくなり、さらに厳しい目がある中で、それでもそのスキームを脱却できない理由の一つは、従来の地方自治システムとの親和性が極めて高いという点があると考えられる。

災害が起きたとき、地域住民の生命と財産を守るのは自治体の使命であり、それに必要なインフラやハード建設を優先させること自体は理にかなっている。しかし、例えば25兆円にも上る復興予算は、日本国の財政規模からみても巨額であるが、早くから転用や流用、あるいは建設の優先順位が問題となってきた。つまり、今回明らかになったことは単純なハード優先あるいは偏重という問題ではなく、国のみならず従来の行政システム全体が震災復興に対応できていないという点である。とくに被災地の多くが小規模自治体であったことからすれば、将来の地域ビジョンを描いたうえで、巨額の予算を制御してハード建設を実行するのに十分な能力と規模を有しているとは到底言えない。平時の行政とりわけ基礎自治体は、国および県のヒエラルキーにおける上意下達の「生活習慣」の中で仕事をしてきたという指摘を踏まえれば、自治体が自立的かつ主体的に動く土壤が整っているとは言い難い（片山 2015）。だとすれば、現在のシステムやスキームを変えていかなければ、膠着状態が続いて復興が徒に長引くだけでなく、被災地で次の災害が起きた時には万事休すになりかねない。

これは全国の地方都市すなわち「地方創生」にも共通する課題であり、程度や規模の差はあれ、今後人口減少とともに公共施設のライフサイクルコストの増大も避けられない。従来の行政システムや手法が存続可能なのか、被災地はその課題に逸早く直面した事例としてみることもできるだろう。とくに福島県浜通り地方は、早晚各地で出現するかもしれない「住民のいないまち」がすでに現実化している。こうした現実に向き合わないことによる「歪み」が、復興まちづくりの足枷になっているのではないだろうか。

2. 「住民」を巡る地方自治の課題—逆機能としての行政

2-1. 「住民」概念の揺らぎと「行政区分」

今般の震災で、地方自治あるいは社会の根本を支える「住民」という基本概念が揺らいだことは、最も衝撃的だったと言っても過言ではないのであろうか。

「住民」は、文字通り「その土地に住む人」（大辞林）という極めてシンプルな概念のはずだった。「国民」が「国」という時に政治的イデオロギーに関わる存在であるのに対し、「住民」は極めて単純かつ確固たる存在であると認識されてきたと言ってよい。

自治体（＝地方公共団体）は、「一定の地域およびそこに住む住民を存立の基礎とし、その地域における行政事務を住民の自治によって行う団体」⁷である。つまり、「（一定の）地域」および「（そこに住む）住民」が存在し、その上で、その地域における行政事務を住民の自治によって行う団体であると考えられる。しかし、被災地とりわけ原発事故による避難区域となった自治体では、「一定の地域」と「そこに住む住民」という存立基盤を失っている。それにも拘らず行政としての地方公共団体が存在し続けているという矛盾に向き合わないまま、5年を経過しているという異常事態がその象徴であろう。それには「住民票」というシステムが大きく作用していることは言うまでもない。

すなわち実際には、「住民」は「市町村の区域内に住所を有する者」（地方自治法第10条）であり、それが「（実際に）住んでいる」よりも「住民票を有している」ことが、社会の暗黙の了解となっていた。無論平時であれば、ずれが生じたとしても地域社会の許容範囲で収まっていた⁸。問題は、「住所＝住民票」という理解が、先に「市町村（＝自治体）」の存在があり、それによって「住民」が規定されているという逆転現象の刷り込みになっていたということである。

この逆転は、平時であれば意識されることなく、そのことによっていわゆる「地域アイデンティティ」も醸成されてきた。問題は、震災によって、ふるさとに「戻る」「戻らない」という二者択一や、賠償金の多寡などと結びついた“住民票による”「地域アイデンティティ」が「地域ナショナリズム」や「地域セクショナリズム」に転化することで、「分断」「あつれき」をもたらす要因になってしまっていることである。

制度である限り「区分」は必然であり、地方公共団体はまさに「区分」に他ならない。しかし、その区分は「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割（地方自治法第1条の2）」を機能させるためのものであり、その機能が果たせないあるいは妨げるのであれば、区分の再検討もまた必然であるはずだ。

しかし、福島県浜通り地方の被災地では、とくに「賠償」という問題と「行政区分」が絡み合うことによってできた「壁」が「あつれき」や「分断」を生んでいるのである。

2-2. 賠償を巡る問題と行政の「壁」

災害は、地域住民に大きな被害あるいは損害を与える。被災地の中でも、福島県で問題が複雑化しているのは、原子力発電所の事故、すなわち「人災」による「損害」であることによるのは言うまでもない。そして、「あつれき」を複雑化させ、ある意味で助長しているのが、損害賠償を巡る問題である。

損害賠償とは、端的には不法行為（民法第709条）あるいは債務不履行（民法第415条）などで他人に与えた損害を補償するものであるが、今回の場合、福島では「原子力損害の賠償に関する法律」（以下、原賠法）に基づく対応が図られる。無論、これほど大規模にこの法律が適用されること自体が初めての経験であるが、問題は、この法律およびその運用がどれだけ妥当性を持っているか、という点である。

原賠法における「損害」は、原子炉の運転等により原子力損害が生じた場合における損害賠償であり、「『原子力損害』とは、核燃料物質の原子核分裂の過程の作用又は核燃料物質等の放射線の作用若しくは毒性的作用（これらを摂取し、又は吸入することにより人体に中毒及びその続発症を及ぼすものをいう。）により生じた損害（原賠法第2条の2）」である。

本稿の趣旨および紙幅の制限のため、今般の災害に伴う損害賠償の詳細を論じることは避けるが、下記の点は指摘しておく必要がある。

一つは、原賠法が存在している、という事実であり、それは民法の損害賠償とは異なる枠組みの必要性、すなわち民法では対応しきれない「原子力損害」が起こりうることを意味している。さらに、その特徴として挙げられる「無過失責任」は、否応なくその適用範囲を広げることになる。

もう一つは、その結果法律条文では、放射能による直接的かつ身体的損害を対象としているにもかかわらず、実際には実際震災関連死などの様々な間接的被害、例えば将来健康被害が起こる可能性がある低線量被曝の評価、避難生活に伴う精神的・肉体的疲弊やそれに伴う疾病、さらには自主避難など、多岐にわたる損害が対象となりうることによって、その「線引き」は、非常に難しいものとなる。

例えば、今般の震災における損害賠償手続きでは、「東京電力への直接請求」、「裁判に訴える民事訴訟」のほかに、「原子力損害賠償紛争解決（ADR）」がある。

ADRは、直接の交渉で示された賠償金額では合意できない場合、直接の交渉で被害を申し出たが賠償されない場合、裁判をするのは手続きが難しいと感じられる場合などに対応できる。様々な事情を抱えた避難者の、裁判などが長期化することで生ずる負担を軽減し、より柔軟かつ迅速な解決が図られる点で、今般の震災のようなケースに向けた解決方法の一つだと考えられる。象徴的な事例として、自治体が住民の代理人となり、住民への公平な賠償を求めてADRの申し立ても起きている⁹。

しかし、本来損害賠償は「被害者（避難者）が生活を維持したうえで、生活再建をするためのスタートライン」として重要な意味を持つ¹⁰ものであり、実際に被害者である住民が自立的に生活を再建するために何が必要かを考えれば、損害賠償はその一部にすぎず、その必要額も自治体単位で一律に決まる性質のものではない。さらに「精神的損害」となれば、その「線引き」は極めて難しく、また、損害賠償が各人の自助努力を否定、阻害しているのではないか、という指摘も出ている¹¹。

問題は、賠償には何らかの基準、つまり「線引き」が必要であり、その「線」は事実上行政区分の「線」と重なり、それが「壁」となっていることである。賠償を巡る自治体間格差や自治体内部の個人間の「不公平」などによって益々高くなり、それが復興や帰還の「壁」ともなっている。つまり、それは法律の「壁」というより、明らかに行政の「壁」である。換言すれば、本来法律問題であるはずの損害賠償が、事実上、あるいは原子力損害においては必然的に、極めて政治的問題となってしまう。そのため、行政が必然的に係わるだけでなく、政治的判断が不可欠になっているにもかかわらず、政治責任がなおざりにされたまま自治体や被災者に判断が委ねられることで、その間に無用の「あつれき」が生じてしまっているのである。

そもそも地方自治体は、一定地域に住む住民の公共の福祉あるいは公共の利益を達成するための手段であって、特定の住民票を有する人々の訴訟代理人ではない。本来の機能を超えて、いわんや「あつれき」の解消どころか組織の維持自体が目的化するならば、それはまさに「官僚制の逆機能」と言わざるを得ない。

3. 復興ビジョンとしての「連携」「合併」

政府ではいまだ被災地への帰還の方針を掲げているが、実際の住宅・集落再建や帰還の状況を見ると、被災地の人口減少と高齢化は著しい。それは帰還困難区域を含む福島県双葉地域で実施されている住民アンケート調査による帰還意向にも顕著に表れている¹²。故郷への愛着の度合いが暮らした年月と相関するというだけでなく、若い世代にとっては、職場や学校あるいは病院や商業施設など生活の基軸となるあるいは生活を支えるインフラなど、トータルとしての「まち」が不可欠であり、中長期的な生活が担保されないと判断されれば、帰還は難しい。そして、時間経過とともにその傾向はさらに強くなっている。その意味で、双葉地域の自治体が、消滅の危機に瀕していることは疑いない。

近年日本創成会議が発表した「消滅可能性都市」のリストが衝撃を与えたが、日本が人口減少局面に入り、それが地方衰退の主要因であることはかなり以前からいわば周知の事実であった（増田編 2014）。被災地復興の最大の障害もまた（理由が津波被害であれ、放射能汚染であれ）人口減少にほかならず、また他の地方より著しいことも疑いない。

こうした背景において、国では「連携中枢都市圏構想」など、地域間の連携を機能的に行うことによって、地方消滅を回避する方針を打ち出しているが、これまで地方の危機に対する処方箋として実施されてきたのが市町村合併であり、近年では「平成の大合併」がある。合併のメリットは行政の効率化、行政サービスの向上など様々挙げられるが、その根源には行財政のひっ迫があり、その背景に人口減少問題があることも疑いない。

無論合併のデメリットがあることも事実であり、自治体の抵抗感も強い¹³。合併は、役場などの公共施設の統合を始め、都市機能の集中化が起これ、中山間地など周辺部の過疎化、衰退を加速さ

せると言った現象が指摘される。今般の震災では、市町村合併のデメリットも数多く指摘された。さらに、市町村合併が「国からの押し付け」であり、「地域の自立」あるいは「地方主権」という観点から、「震災復興は国の責任」という論調と相まって、被災地では一種のタブーとなっている。

いずれにせよ多くの場合、様々な指標において既に危機的状態になっているとしても、住民レベルでその意識は薄く、いわば危機を未然に防ぐための合併と認識されているため、合併を議論することはハードルが高く、かなりの政治力が必要となる。

その中で、明白な危機が広く認識され、合併という手段を取らざるを得ない状況に至った例の一つが福島県いわき市である。いわき市は、主要産業である炭鉱の閉山というエネルギー革命の最中に、新たな産業誘致のための「新産業都市」指定を受けるために14市町村という広域合併を経験している。しかし、それでも住民レベルでの抵抗感は根強く、合併から50年を経た現在もおその名残は残っている。ただし、今般の震災によるいわき市を含む福島県浜通り地域とりわけ原発立地地域である双葉地域の危機は、次元が異なるものである。

確かに震災後、被災自治体に下りてきた様々な補助金や交付金等によって財政危機を免れ、結果として「住民」という存立根拠を欠いているという危機感が麻痺している点は拭えないが、合併はおろか（国への要望など一部を除いて）連携もままならない状況はむしろ不自然である。換言すれば、原賠法で予め「原子力損害」が「予想」されていながら、いわゆる「電源三法」による利益誘導によって合併を免れてきた地域の「自立」や「主権」が、将来的に維持できるかどうかは、冷静に判断される必要がある（清水 2011）。

東日本大震災以前、これに類似した災害として、2004年10月に新潟県で発生した中越地震が挙げられるが、被災地である長岡市周辺自治体は、地震の翌年から三次にわたって合併を行っている¹⁴。つまり、長岡市では、震災復興と合併が同時並行で進められたわけで、いずれも地域にとって困難な課題であるが、長岡市の場合、むしろ合併が復興を後押しする形で進められてきたと言える（福田・速水 2016）。

最も重要な点は、大震災発生の直前に山古志村ほか長岡市周辺自治体が合併に向けた検討協議を行っており、震災発生時におよそ半年後の（第一次）合併が既に決定していたことである。国主導かつ県が方向性を示したとは言え、自治体が震災前から危機意識を持ち、検討した結果として合併を選択したのである。また、長岡市が謳う三次に渡る「ゆるやかな合併」は、時間をかけ、地域の主体性に最大限配慮することで、住民が地域の在り方を考える機会と無用なあつれきを生むことを抑えるのに奏功したと考えられる。さらに、合併論議が、行政のみならず地域住民が自らの地域をどのようにしていくかを考える契機になったことは重要である。

長岡市の場合、合併に伴う弊害が予想されていたこともあり、復興過程で表出しかねない「分断」「あつれき」に配慮した共生のまちづくりを当初から推進できた側面がある。重要なのは、合併が復興の処方箋だということではなく、現実の住民をベースにした地域および自治体の姿、換言すれ

ば、行政の壁を越えた地域全体の復興ビジョンを描くことである。「線引き」すなわち規模や機能を含め、「地方自治の本旨」に立ち返って地方自治のシステムを再構築することが、復興には欠かせないことを長岡市の事例は示している。

Ⅲ. 福島県いわき市におけるあつれきと共生への取り組み

1. 被災地の中での社会的分断－制度政策的な線引きがもたらす影響

東日本大震災から5年半を経た現在も、約14万人の避難者が全国で生活している¹⁵。原発事故に見舞われた福島県からの避難者数が最も多く、約41,000人の県外避難者と約48,000人の県内避難者を抱えている¹⁶。中でも福島県いわき市には、双葉郡を中心として約24,000人の避難者が生活を続けており、原発事故避難者の最大の集積地域となっている¹⁷。

原発からの避難者をめぐる課題については、広域避難により家族・地域とも離れた生活を強いられることによるさまざまな社会的分断の状況があることが既に多く指摘されている（山下他 2012；山下・開沼編 2012；山本・高木・佐藤・山下 2015）。避難者が最も苦しい立場におかれていることは言うまでもないが、そのような分断状況が、1つの自治体で最も多くの避難者を抱えるいわき市において、住民とのあつれきや感情のコンフリクトとして顕在化していることも報告されている（川副 2013, 2014；坂田 2014；高木 2012）。

いわき市におけるあつれきの問題は、既に2012年には被災者を避難する落書きや車が傷つけられる事件などが全国ニュースで伝えられ、センセーショナルに報道された。今年、震災から5年を迎えて現いわき市長も災害における賠償と補償をめぐる地域住民間での不平等感について言及しており、被災地における復興を考える上での大きな課題であることがうかがえる¹⁸。

川副（2014）が指摘するように、いわき市自体が被災地であり、市民の中にも地震・津波・原発事故・風評被害の被災者意識が混在する。被災した災害が地震・津波なのか、原発事故なのか、風評被害なのかによって賠償・補償の内容は全く異なる。加えて、原発事故被災地からの避難者も強制避難者・強制的自主避難者・自主避難者という多様な形の被災者としていわき市内に多数居住する¹⁹。さらに、原発事故被災地の線引きは、賠償や補償の金額の線引きと連動することにより、被災者間に大きな経済的補償の格差を生みだすことになってしまう。原発避難をめぐる複雑な感情は、地元紙・福島民友の連載にあるように、先の見えない生活が長く続く避難者の苦悩の声と、「避難者意識の高まり」「支援慣れ」「自立意識の低下」という声の両方が混在する福島状況によくあらわれている²⁰。

避難区域と賠償についての政策的な線引きが直接の利害関係につながることに加えて、双葉郡の自治体が原発を誘致し、事故前まではその経済的な利益を得てきたという歴史的事実にも注目が集

まることになった²¹。原発があることによるリスクの代償が地域への経済的恩恵になるという原発政策そのものの問題は、原発による地域開発をめぐる常指摘されてきたが、雇用をはじめとする大きな経済効果は誘致地域にとっては自治体存続の前提となってきた部分もある。原発産業がもたらす経済力は、ある種の自治体の壁にもなっていたといえるが、平常時にはこの壁はあまり意識されることはなかったものである。今回の原発事故によって、あらためて壁は「分断の可視化」として顕在化したといえよう。

現在、原発事故の被災地では、除染を進めることで年間被ばく量20ミリシーベルトを目安として徐々に避難指示解除区域は広がっている。しかし、強制避難が解かれても放射能の影響を懸念する住民は多く、帰還は進んでいない。放射線被ばくのリスクをどう見るかは専門家の中でも意見が分かれるところであり、結果、帰還をどのように判断するかが被災者の個人判断にゆだねられてしまっていることも被災者間の意識の分断につながる。放射線に対する危機意識だけではなく、雇用やインフラ・社会生活基盤の整備など帰還後の生活の安定には多くの課題があること、また現在の避難先での生活に慣れや安定が生じている場合も住民に拙速な帰還を足踏みさせる。

政策が「公共的」なものである以上、「公」をめぐる線引きが必要になるため、線をめぐっての分断が生じることは、どのような政策にも共通する。しかし、今回の原発事故をめぐる社会的分断状況の深刻さは、震災からの生活再建や復興を考える上での被災者同士あるいは被災地にくらす人々の中での「精神的な分断」という点にあると思われる。

南相馬市の精神科医・堀有伸は現地での支援活動から次のように指摘する。「賠償金額の差は、本来は主に考えるべき個人と政府・電力会社との関係ではなく、他の被災者と自分とを比較することに気持ちが向かって」しまい、「賠償金や補助金・助成金を獲得するために上との関係をめぐって互いに競争する」立場を優先させ、「国や電力会社に対して、地域の復興を目指して連帯する」という「ヨコの関係」が損なわれる（堀 2016：162-163）。すなわち、あつれきや分断は構造的に生みだされるものであるとともに、身近な関係性の中での連携・連帯の接点を失わせているところに根の深い問題があるといえる。

多様な被災者が存在し、利害関係も複雑である中で、本当の意味での生活再建につながる制度政策が必要であることは誰もが認めるところであろう。拙速に帰還できない状況にある被災者の現状を考えれば、長期退避として位置づけられる「町外コミュニティ」やそれを制度的に安定させる二重住民票制度なども実現に向けた議論が必要である（今井 2014）。特に「町外コミュニティ」については長期避難者等の生活拠点の形成に向けた取組方針が復興庁ならびに関連自治体から出されており、「生活の場」としての整備は大きな課題である²²。いわき市では、帰還が特に困難である富岡町・大熊町・双葉町・浪江町からの避難者の受け入れに際し、復興公営住宅（1768戸）整備と役場機能等公共施設の受け入れ、ならびに様々な生活支援策が継続されることとなっている。つまり、現状でも20,000人を超える避難者が居住しているが、避難者の多くが長期にわたっていわき市で

「生活する」ことは明らかである。

分断の構造的要因として影響力が大きい賠償制度や支援政策のあり方に対する「運動」や政治的な取り組みも重要である。しかし、既述したように制度政策は必ず線引きが伴うこと、さらには「公」の基準が大きな枠組みで決められるほど（自治体よりも国家レベルほど）線引きによる分断が深くなるともいえるだろう。

現実的な状況として地元住民と避難者が共に生活せざるを得ないいわき市において、あつれきや感情のコンフリクトがあるといわれる中、住民のレベルではそれにどのように対処し、また乗り越えようとしているのか、本節ではその「下からの取り組み」に注目してみたい。身近な関係性の中での連携を模索する姿として、現地での市民による支援活動の事例を取り上げたいと思う。

2. 被災者支援に取り組む被災地の市民活動 —「もやい直し」の思想と実践—

これまで災害支援・災害ボランティア活動に関する議論では、被災地において外からの支援がどのように活動できるかに注目が集まることが多かった。従って、災害ボランティアのあり方をめぐる現地でのボランティアの受け入れや支援活動センターの運営に関わる知見は、1995年の阪神・淡路大震災以降の度重なる全国の災害現場における実践から蓄積されている²³。東日本大震災は、その被災規模の大きさから復興にはかなりの時間を有すると予想され、これまで以上に息の長い地域支援が必要であろう。すなわち、被災地現地での継続的な支援の必要性を考慮すると、外からやってきていずれは戻っていくボランティアではなく、被災地に定着して被災者とともに歩む支援活動が求められる。この点から、地域に根付いた支援活動として被災地における地元の支援団体の役割に注目したい。

特に、本稿でふれた被災地の複雑な状況に関しては、避難生活の長期化とともに、いわき市における避難者と受け入れ地域の人々との交流活動から共生の萌芽を読み解こうとする報告もある（石塚 2016；川副・浦野 2015）。ここでは日々の生活の接点を通じて、被災地における分断を乗り越えようとする支援活動として、いわき市のNPO法人ザ・ピープル（以下ピープル）による活動を紹介したい。

ピープルは1990年に主婦を中心に任意団体として設立され、2004年にNPO法人格を取得している。設立当初からゴミ問題の解決を掲げて古着のリサイクル活動に取り組み、現在は全国平均（約20%）を大きく上回る90%以上のリサイクル率を達成している²⁴。これを事業主体として、震災以前はいわき市における障がい者小規模作業所の立ち上げやタイの少数民族への生活・教育支援など多くの社会支援活動を行ってきた団体である。以下では、東日本大震災でのピープルの支援活動について時間軸に沿って概要をみていこう²⁵。

2-1. ボランティアセンターの立ち上げと交流サロンの開設

2011年の大震災発災直後は地元であるいわき市小名浜の被害について情報が乏しかったが、徐々に被災状況がわかるにつれ、まず支援物資の配布と小名浜地区における炊き出しをスタートしたという²⁶。同年4月には小名浜地区災害ボランティアセンターを立ち上げ、いわき市社協の傘下としてセンターの運営と全国からの災害ボランティアの受け入れによる被災者の支援活動を開始した。

6月に入り、避難所の閉鎖とともに徐々に仮設住宅への被災者の入居が始まる時期になると生活再建に向けた支援事業にシフトしていく。8月には災害ボランティアセンターからいわき市小名浜地区復興支援ボランティアセンターとして再スタートし、被災者の生活サポートとしての交流活動に着手する。仮設住宅入居者よりも、民間借上げ住宅に入居した被災者のニーズが把握できずサポートが乏しいこと、さらにいわき市内の被災者と原発避難者が分断され、それぞれの課題が山積した状況に対して、人々の関わりを再生したいと考えたという。そのために、どこに住んでも誰でも参加できる常設の交流サロンとして小名浜のショッピングモールに「小名浜地区交流サロン」を開設した。これは、被災の有無やいわき市民であるなしに関わらず、人々が交流できる関係性の再生の場として、交流サロンを活用したいという思いからだったという。

2-2. 交流サロンの展開と支援団体のネットワーク化

交流サロンの活動は、茶話会の他、手芸など趣味の講座教室の開催などを主として参加者が増え、利用者は毎月延べ600名程度にものぼった。また、2012年からはピープル独自の自主事業として、これまで各避難元の地区ごとに行われてきたサロンを、地区を問わずに双葉郡町村民を対象とする交流の日「相双地域交流サロン」として開放した。

サロン事業は、NPO法人ジャパンプラットホーム（以下JPF）による助成の他、福島県の被災者交流・生活再建事業として委託業務化されるとともに、小名浜の他、常磐湯本（温泉旅館ロビー）でも開設された。ピープルの他、2011年にはいわき市内では民間支援団体による同様の交流サロンが他に3か所あり、地元住民と被災者・避難者の交流の場としてさまざまな活動に利用された²⁷。地元を含むこれらの民間支援団体は、支援活動を通して組織連携の必要性を早い段階から協議しており、そのネットワークを基に2012年6月に「3.11被災者を支援するいわき連絡協議会」（通称：みんぷく）が発足し、ピープルの吉田恵美子理事長は「みんぷく」の副理事長も務めている²⁸。交流サロン活動は「みんぷく」によっても展開され、いわき市内の商店を中心に小さな交流サロン「まざり〜な」として約20か所誕生した。

2-3. いわきオーガニックコットンプロジェクト（IOCP）の展開

ピープルでは、発災当初の炊き出しを通して直面した農産物の風評被害に対して、地元農業者の支援という形でのオーガニックコットンの栽培・事業を2012年から展開している。先に、津波被災

地である仙台平野で行われていた塩害に強いコットン栽培がヒントになったという。内部被ばくの問題もない繊維作物で、製品化による事業化も見込め、さらに被災地の農業支援につながることから福島でのコットン栽培に取り組むこととなった²⁹。栽培箇所は少しずつ増え、現在はいわき市と広野町で26か所（約3 ha）である。栽培作業は、土地を持つ農家を栽培管理者とし、地元を中心とする援農ボランティアの他、首都圏からのバスツアーによる援農ツアーによるボランティアが中心となり、2013年は約5,000人、2014～15年は約4,000人弱の参加者が栽培を支えている。

また、栽培と合わせてコットンを利用した商品として、オーガニックコットンの種入りの綿を利用した「コットンベイズ」人形作りに取り組んでいる。人形作りはいわき市内の障がい者施設や女性グループ・仮設住宅の女性たちが制作に参加するとともに、既述した交流サロンでの手芸教室でもコットンベイズ作り教室が開かれるなど、参加者が広がっている。人形を通して、製作者に手仕事代がいくらか入るとともに、人形には「春に種をとって栽培し、秋には収穫綿を届けてください」というメッセージを添えることで、購入者にプロジェクトへの理解を広めたいとする意味が込められている。

2015年には「いわきオーガニックコットンプロジェクト」（以下IOCP）をきっかけに広野町で帰還農業者である住民10名ほどが中心となって地元でコットン栽培に取り組む「NPO法人広野わいわいプロジェクト」が自主運営組織として立ち上がり、ピープルと協力して活動している。広野町ではコットン畑が復興のシンボルとともたえられ、首都圏からのボランティアが援農という形で参加することを通して地元住民との交流が図られている。

同じく2015年には、災害公営住宅に400世帯集住する小名浜上神白・下神白に近いコットン畑に「みんなの畑」として野菜などを植える圃場を整備し、避難者と地元住民、ボランティアが共同で農作業を通して交流できる場として活用を始めた³⁰。これは双葉郡富岡町社会福祉協議会との連携によるもので、定例での農作業日を設ける他、収穫祭など周辺住民も交えたイベントにも広がっている。

震災後のピープルの活動を概観すると、時間の経過に伴う変化はあるものの、これらの活動が震災前から関わってきた地域づくりの延長線上にある支援活動であることが理解できる。古着リサイクルを通して環境問題を考えようという生活者の目線からの地道な活動への姿勢が、地域で共に生活せざるを得ない避難者が抱える身近な生活問題への気づきとなり、具体的な支援活動へ展開されているといえよう。

これらの活動は、国や自治体をはじめ、他の組織からの助成や支援・つながりによって支えられており、震災を機に外部の団体や行政とのネットワークが強化または活性化されている面も指摘できるだろう。具体的には、「みんぷく」や後述するIOCPの事業化を担う組織として立ち上がった「いわきおてんとSUN企業組合」の設立など、これまで地元で活動してきたNPO・ボランティア団体が震災後の新たな社会課題に対してネットワーク化していることから明らかである³¹。このこ

とはピープルをはじめとする市民活動団体の活動をさらに発展・展開させていくことにもなるだろう。さらに、被災地内部での連携だけではなく、IOCPは Cotton の栽培と事業全体を通して首都圏など他所からの援農ボランティアを中心とする活動参加者を獲得することで、被災地・被災者に対する継続的支援の担い手となりうる活動の「理解者」を広げていくことにもつながる。

震災後のピープルによる支援活動の連続性における 1 つの軸となっているのは、いわき市民・いわき市の被災者といわき市に避難者として生活する双葉郡の住民をはじめとする人々のつながりを再構築し、共生の関係を作るという理念である。この点については、水俣の「もやい直し」の例を挙げて吉田氏自身が「賠償金の支払いが地域住民の分断を加速」し、「第一次産業は大きなダメージ」を蒙った水俣の問題は福島・いわきと重なりとし、「立場の違いを超えて語り合う」「もやい直し」に自分たちは学ばなければならないと述べている（「広がれボランティアの輪」連絡会議編 2014：151）³²。

「もやい直し」とは、水俣病をめぐる地域社会の確執を乗り越え、地域コミュニティの再構築をめざす活動のキーワードとして水俣市長（当時）吉井正澄氏が唱えたものである³³。水俣病問題は、患者か否か、チッソ社員・関係者か否かという立場の相違が経済的な補償とも相まって地域社会の亀裂を深めたという歴史的背景がある。「もやい直し」の理念は、水俣病問題を患者だけではなく、さまざまな立場を含めた水俣市民全体の課題ととらえ、地域再生を市民参加で進めようという点にある。水俣では、これを旗印に、まちづくり組織「寄ろ会みなまた」など市民組織が多く設立されるとともに、水俣のまちづくりに関わる多数の市民によるイベントなどを通じて、市民と患者団体・患者支援団体の融和が少しずつ図られたという経緯がある³⁴。

立場を超えた参加と連携によるまちづくりという文脈において、ピープルの活動も「もやい直し」の実践ととらえられよう。支援者／被災者という枠組みを超えて、地元で共に生活する立場での取り組みの中での「共生」という視点は、長く続けられるべき地域での支援活動に必要なものと思われる。

3. 支援をめぐる市民活動の制度化における課題

以上のように展開してきたピープルの支援活動であるが、一方で活動を続けていく上での大きな課題に直面していることも事実である。それはすなわち、市民活動支援の制度化の進展（補助や委託の増加）とそのことによる市民活動自体の拘束という事態である。

見てきたように、ピープルの支援活動はさまざまな助成・補助金によって支えられている。特に、東日本大震災を契機に災害支援に関わる助成・補助金制度が官民ともに多く作られており、その支援を受ける市民活動団体はピープルを含めて数多い。しかし、多くの支援制度は短期間で成果を求めるものも多く、助成や委託期間終了後の市民活動の継続や発展にうまく結び付かないケースもある。

ピープルの例においても、「もやい直し」の実践として広がりをもせるIOCPなど支援活動のプロジェクト自体の継続には事業性や経営的側面が必要とされる。具体的には、コットンの栽培と収穫だけでなく、糸づくりや紡織・布を使った製品作りなど生産から消費までを一連の事業として成り立たせることによって収益が得られる。製品化に向けて、コットンベイズだけではなく、タオルやTシャツなどにも取り組みつつあるが黒字になるだけの売上は難しいという。さらには、事業を進めていく上で人件費を得たいために別の補助事業を申請するなど本来業務以外の事務作業に忙殺されることにもなる。市民活動を支援する助成や補助によって活動が拡大していくものの、その継続にはビジネス的な要素が求められるという矛盾を抱えるのは、ピープルだけの課題ではないだろう³⁵。

「理念の実現」とそれを支える経済的・人的資源の確保や維持の問題は、市民活動の役割や可能性を良くも悪くも大きく左右する。本来、「共助」を担う市民活動のメリットには「公助」や「市場」がとどかない補完機能やニーズ対応の先駆的役割にあるといえる。そういったメリットが生かされるためには、活動の基盤となる資源が維持されていることも必要である。ピープルの場合は、当初からの活動の主軸となっている古着リサイクルの部門が地域に定着し安定した事業となることが財政的にも人材的にも活動の基盤となり、活動の自主性を担保するものとなっている点は大きい³⁶。活動の拡大に伴う矛盾という問題に直面しながらも、ある程度の自立性を保つことは団体における「自分たちの理念の実践」を実現していくことにもつながるからである。市民活動がその柔軟性や先駆性を生かすためにも、組織運営上の「お金と人」という資源を基盤にした自立性を保つことは重要であるともいえるだろう。

同様の課題は「みんぷく」の場合において、さらに顕著である。

既述のように「みんぷく」は震災後の支援活動に携わったいわき市周辺のNPOに加えて、首都圏からも支援活動に入っていた組織を含めて当初20団体ほどで自主的に組織されたネットワーク団体である³⁷。支援活動を進める中で、団体ごとの情報交換をすることで支援活動をスムーズに行う必要があること、特に民間借り上げ住宅に入居した多くの避難者のニーズ把握が難しいことをふまえて、「みんぷく」は支援情報を共有・発信することから活動を始めた。着手したのは上述のピープルを含めた4団体で開設していた交流サロンの情報をはじめ、支援情報をまとめて広報する「一歩一報」の発行である³⁸。2013年6月から毎月17000部ほどを発行した「一歩一報」は避難者と支援者をつなぐ役割を果たしてきたが、2015年12月の31号を最終号として終刊する。同時期に前節でふれた交流サロンも閉所が相次ぎ、「一歩一報」最終号はサロン終了も告知するものとなっている。

「一歩一報」の発行はJPFの助成により始まっており、助成が終了したことによる終刊への影響は小さくない。また、交流サロンの運営についてもJPFと福島県の委託事業としての助成が終了したことを契機に、2015年末でいわき市内での民間団体によるサロンは全て終了している³⁹。交流サロンについては助成の終了以外の要因として、避難者の災害公営住宅などへの転居により公営住宅

を中心とした被災者支援が始まったことや、サロン活動自体が参加者の固定化により趣味教室化したことなど、時間の経過に伴い支援ニーズが変化したこともあったといわれる⁴⁰。

「みんぷく」において、自主財源となる収益事業の中心は被災地の現状を伝えながら防災減災の知識を得てもらうという防災減災ツアーであり、多い年には年間80件ほどを受け入れたという。ツアー参加がきっかけで、福島県外からの支援活動につながった例もあったが、現在はツアーへの希望があっても受け入れをしていない状況である。その最も大きい要因は、2014年から「みんぷく」が福島県から委託されているコミュニティ交流支援事業に忙殺され、それ以外の独自の取り組みに手が届きにくいという現状にある。

コミュニティ交流支援事業は「長期避難者等の生活拠点におけるコミュニティ交流支援」を目的に、原発避難者向けの復興公営住宅の入居者をはじめ、避難者と地域住民との交流活動支援のために復興庁の予算（コミュニティ復活交付金）を活用して福島県の委託により実施されている。入居者50世帯に1名のコミュニティ交流員を配置され、自治会活動の支援やイベント開催による交流会などを行う。2014年10月より福島県内5拠点（いわき市・福島市・郡山市・会津若松市・南相馬市）で約40名のコミュニティ交流員が配置され、いわき市には8名が従事しているが、復興公営住宅が全て完成する時期（2017年度末）には約20名に増員される予定である（2016年7月現在）。「みんぷく」は福島県内のコミュニティ交流支援事業を一手に委託されており、復興庁としては福島県内の復興公営住宅の完成・入居の進展に伴い、交流員を増員する予定であることから、2016年度からは「みんぷく」と3カ年の委託契約を結び、その経費として約10億8000万円（3カ年分）が配分される⁴¹。

1995年の阪神・淡路大震災において災害公営住宅での孤独死の問題がクローズアップされ、その後の災害においても仮設住宅・災害公営住宅での生活における元々の集落や町内会・自治会の役割や維持が注目されるようになった。東日本大震災における復興予算の中でもコミュニティ支援施策の占める位置づけや予算額はかなり大きいものがある。コミュニティ支援に関してはほとんどが民間委託となるため、各地のNPO・市民活動団体に役割が期待される面がある。しかし、「みんぷく」の例から分かるように団体が行政によるコミュニティ形成の「下請け機関」とならざるを得ない部分もあり、投入される委託金額が大きいことがさらにその圧力を強めるともいえる。このことは、元々自発的なネットワークとして立ちあがった「みんぷく」の活動の自主性を揺るがせるというジレンマを生むことにもなる。

また、県の委託によるコミュニティ交流支援事業は原発避難者を中心とする復興公営住宅入居者が対象の中心であり、いわき市の津波被災者がくらす災害公営住宅は対象となっていない。そのため、従来からサポートが手厚い復興公営住宅（県営）に比べて、災害公営住宅（市営）はサポートが手薄であるといった意見もあった。この点も、公共事業の線引きの硬直性を示す例であるが、「みんぷく」では民間の財団による助成を受けて災害公営住宅への支援員派遣にも取り組んでおり、

団体独自の活動としての「自立性」の確保への努力が行われているといえる。

今後、双葉郡の各町の避難指示解除が進むに従い、状況が変化することも予測され、公営住宅への入居希望者も多くはなく、高齢者の入居が多いことを鑑みるとこれからの生活課題として介護を含めた心身のサポートが依然として必要になると思われる（長谷川 2014）。

当初の「みんぷく」の理念には、津波・原発事故といった被災した災害の種類に関係なく差をつけない支援を被災地で行いたいとするピープルと同じ「共生」がある。委託という形での下請け化に対して、その理念を実践するための努力としての「ある種の抵抗」を試みているのが、被災地での支援活動に取り組む市民活動団体の実情でもある。

Ⅳ. おわりに一地域のステークホルダーが果たすべき役割とは

未曾有の被害をもたらした今般の震災および復興の遅れは、従来の地方自治制度の欠陥あるいは限界を露呈した。これについて、2つの見方ができるだろう。

一つは、「未曾有の災害が起きなければ、従来の地方自治は機能していたはずであり、それ自体に（完璧ではないにせよ）重大な欠陥があるわけではない」というものであり、もう一つは、「元々地方自治制度に欠陥があり、それが震災によって限界点を超えただけだ」となる。

しかし、この2つの見方は実際ほとんど差異がない。震災をはじめとした災害が今後も各地で起こりうる、というだけでも、従来のシステムでは不十分なことは言うまでもない。さらに、地方における人口減少の進展は、従来の地方自治制度あるいは枠組みで対応することが困難になることは、共有された事実と言っても差し支えない。

しかしながら震災発生時から現在に至るまで、とくに被災自治体では（程度の差はあれ）「住民の生命と生活を守る」ことと、様々な復興事業の遂行、すなわち目前の課題に追われ続けている。そこで放置された問題の一つが、「分断」「あつれき」であり、それが持続的なまちづくりにおいて致命的である、という点も見過ごされて（あるいはタブー視されて）しまっている。

震災という異常時には、マンパワー不足からも、行政に代わって民間が補完的に機能せざるを得ないし、行政が手を出しづらい分野を民間が担うことは、平時においても今後ますます重要になってくる。しかしそれが、民間が行政の「下請け機関」として固定化することとなれば、地域社会として不健全であるだけでなく、行政システムの本質的な欠陥や課題を覆い隠すことにもなりかねない。とくにNPO・市民活動団体の基盤は、いまだ脆弱であり、行政以上に現在の業務に追われがちである。本稿で取り上げた水俣市や長岡市では、夫々のやり方で、行政が率先して「分断」「あつれき」の解消あるいはそのための仕組みづくりを行っている。まちづくりの根幹に係る問題を、民間に丸投げしていいはずはない。

ただし、目の前の現象に追われているのは、行政や市民団体だけではない。

例えば、震災からの復興には様々な英知が不可欠だということから、社会科学の分野でも盛んに被災地での調査研究が行われている。社会科学は、社会における様々な問題を対象とし、時には問題を「発見」して研究することを使命としているが、今般の未曾有の災害では、未経験の様々な問題が数多く、過剰なほど噴出してしまった。その結果、一方でその現象に追われるミクロ的なスタンスか、一方で文明史的観点から近代批判を展開するマクロ的なスタンスの両極端に議論が展開されることが少なくない。それは、社会科学徒にとって、今般の災害および原発事故が研究対象あるいは素材として興味深く、魅力的であるというだけでなく、社会問題が震災を機に噴出あるいは加速したという点で、従来から彼らが取り組んで来た「批判的研究」や「運動」を実証する材料の「宝庫」であることも、大きく影響していると考えられる。さらに、震災にまつわる様々な事象が多くの人々の感情を揺り動かし、そのために議論が極端かつ情緒的に展開されることも少なくない。

こうした「研究対象」としての災害や被災地に「寄り添い」、「観察」することも、被災地が研究者の「草刈り場」になることも、長期的にその成果が被災地のみならず社会に還元されるとすれば、多くの示唆を与えてくれるだろう。ただし、震災復興という総合的かつ学際的、そして現在進行形であるテーマの研究には、望むと望まざると政策科学としてのミッションを帯びることは避けられない。研究者にも、そこに自ずとステークホルダーとしての役割と責任が生じてくるのは当然の帰結である⁴²。

本質は「住民」が居て、そこに生活があって、はじめて「地域（社会）」が成立する、ということである。主体となるべき「住民」の存在自体が曖昧な状況、さらにはそこに「壁」が立ちはだかる地域において、まちづくりが如何に困難であるかは自明の理であろう。

被災地にある「壁」は住民間だけでなく「官と民」、あるいは自治体間など様々なレベルで存在しているが、それでも生きていかなければならない。その意味で地域社会における「共生」は目指すべき理想ではなく、必然であることを、全てのステークホルダーが認識し、その現実に向き合うことから始める必要があるだろう。

付記：本研究の一部は「平成27年度はくとう総研地域活性化連携支援事業」の支援ならびにJSPS 科研費25285153の助成によるものである。

引用文献

渥美公秀『災害ボランティア—新しい社会へのグループ・ダイナミックス』弘文堂 2014

福迫昌之「新しい公共空間と協働のまちづくりの課題—いわき市勿来地区におけるまちづくりの

- ケーススタディー」『みらい』No.7 2006:7-22
- 福迫昌之・速水聖子「福島県浜通り地域における「復興まちづくり」の課題」『ほくとう総研機関紙NETT』93号2016:49-54
- 長谷川洋「福島県における災害公営住宅の取組みと今後の課題」『住宅』63巻3号 2014:53-66
- 速水聖子「市民参画と市民活動の時代における地域再生への展望」三浦典子・横田尚俊・速水聖子編著『地域再生の社会学』学文社 2017近刊
- 「広がれボランティアの輪」連絡会議編『ボランティア白書2014』筒井書房 2014
- 堀有伸『日本的ナルシシズムの罪』新潮新書、2016
- 今井照『自治体再建－原発避難と「移動する村」』ちくま新書 2014
- 石塚裕子「長期避難生活における共生への萌芽」リスクデザイン研究センター・NPO法人リスクデザイン研究所共編『復興と居住地移動』関西学院大学出版会 2016:33-43
- 開沼博『「フクシマ論」－原子力村はなぜ生まれたのか』青土社 2011
- 片山善博『片山善博の自治体自立塾』日本経済新聞社 2015
- 川副早央里「原発避難を巡る状況－いわき市の事例から」『環境と公害』42巻4号:2013:37-41
- 川副早央里「原子力災害後の政策的線引きによるあつれきの生成－原発避難者を受け入れる福島県いわき市の事例から－」『WASEDA RILAS JOURNAL』No.2:2014:19-30
- 川副早央里・浦野正樹「いわき市へ避難する原発避難者の生活と意識」吉原直樹・仁平義明・松本行真編著『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版 2015:521-543
- 松本行真「原発事故避難者による広域自治会の形成と実態－福島県双葉郡富岡町を事例に」吉原直樹・仁平義明・松本行真編著『東日本大震災と被災・避難の生活記録』六花出版 2015:469-499
- 増田寛也編著『地方消滅』中央公論新社 2014
- 松岡俊二・いわきおてんとSUN企業組合編『フクシマから日本の未来を創る』早稲田大学出版会 2013
- 齊藤誠『震災復興の政治経済学』日本評論社2015
- 坂田勝彦「被災地における『分断・対立』のメカニズム－震災から三年を迎えた福島県いわき市の現況から－」『参加と批評』8号:2014:104-128
- 清水修二「電源三法は廃止すべきである」『世界』No.819 2011:96-103
- 菅磨志保「災害ボランティアをめぐる課題」関西大学社会安全学部編『検証 東日本大震災』ミネルヴァ書房 2012:236-252
- 菅磨志保「災害ボランティア」荻野昌弘・蘭信三編著『3・11以前の社会学』生活書院 2014:90-121
- 高木竜輔「いわき市における避難と受け入れの交錯－『オール浜通り』を目指して」山下祐介・

開沼博編著『「原発避難」論－避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店 2012：303-331

山本薫子・高木竜輔・佐藤彰彦・山下祐介『原発避難者の声を聞く』岩波ブックレット 2015

山下祐介・開沼博編著『「原発避難」論－避難の実像からセカンドタウン、故郷再生まで』明石書店 2012

山下祐介他「原発避難をめぐる諸相と社会的分断－広域避難者調査に基づく分析」『人間と環境』38巻2号 2012：10-21

除本理史『公害から福島を考える——地域の再生をめざして』岩波書店 2016

吉原直樹『「原発さまの町」からの脱却—大熊町から考えるコミュニティの未来』岩波書店 2013

註

- 1 震災発生後福島県いわき市では地価の上昇が続き、2015年には住宅地の上昇率で全国上位10地点を独占した。東京電力福島第1原発事故で同じ浜通り地方の相双地区にある避難区域から移り住んだ約2万4千人が仮設住宅や借家などで生活しており「元の居住地に戻ることを断念し同市内で住宅を探す人も多い」（国土交通省）とみられている（産経新聞2015年3月19日）。
- 2 福島民友新聞では、短期集中連載記事「原発災害『復興』の影」（2013年9月）で、被災地における被災者間の溝などの課題を報じ、その後も定期的に連載記事を組んで、復興の見えない課題の解決を訴えている。
- 3 特集記事「平成27年度慶應法学会シンポジウム 災害復興と地方『創生』」『法学研究88巻11号』慶應義塾大学法学研究会、2015年11月。
- 4 「新しい公共空間」という概念は、自民党政権の平成17年（小泉純一郎首相：当時）に総務省「地方公共団体における行政改革の推進のための新たな指針」において提起された政策用語である。その後民主党に政権が変わり、鳩山由紀夫首相が政権の目玉政策として「新しい公共」を掲げたが、内容は前政権を引き継ぐものと言ってよい。（福迫 2006）
- 5 東日本大震災と東京電力福島第1原発事故で被災した岩手、宮城、福島3県の39市町村で、うつ病などの精神疾患を理由に休職した職員は2015年度に147人と、震災が起きた10年度の1.6倍に増加した。背景には本格化する復興事業の負担増や原発事故対応のストレスがあるとみられ、慢性的な人手不足も追い打ちをかけたと考えられる。（毎日新聞2016年3月9日）
- 6 前掲「慶應法学会シンポジウム」で、総務大臣も務めた片山善博（慶大法学部教授）は、「震災復興は国が個別ケースに乗り出す絶好の機会」であると提言している。
- 7 『大辞林第三版』三省堂。

- 8 実際には、例えば二地域居住の推進などで、「地元の慣習など、理解不足による地域住民との摩擦」「元々住んでいる地域住民との費用負担（税金、住民サービスコスト等）」などの問題も発生していた（「茨城県における二地域居住の促進に関する調査報告書」2006年3月、茨城県）。その意味で、「住民」を巡る問題は、普遍性を持つテーマとして今後検討していく必要があると思われる。
- 9 浪江町は2013年5月、住民の代理人となり、東電に1人月10万円の慰謝料を35万円に増額するよう原子力損害賠償紛争解決センターに申し立てた。14年3月、センターが月5万円を上乗せする和解案を提示したが、東京電力は受諾していない（2016年現在）。
- 10 前掲「慶應法学会シンポジウム」における工藤敏隆（慶大法学部准教授）の発言。
- 11 福島民友新聞連載企画「復興の道標・賠償の不条理」（2016年3月）、「福島の復興を阻む賠償金の軋轢」月刊wedge（2014年11月号）、など。
- 12 復興庁「原子力被災自治体における住民意向調査」など。
- 13 とくに今回の震災では、南相馬市小高区などで、賠償の待遇の差などから合併の「デメリット」も叫ばれた。
- 14 2005年に第一次合併、翌2006年に第二次合併、さらには2010年に川口町と第三次合併し、新長岡市が誕生した。
- 15 復興庁「全国の避難者等の数」（2016年9月7日閲覧）
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat2/sub-cat2-1/20160830_hinansha.pdf
- 16 福島県「ふくしま復興のあゆみ」（第17版）
- 17 いわき市災害対策本部週報（経過530号 2016年8月31日17:00現在）
- 18 2016年3月8日の外国人特派員協会での記者会見による。
- 19 元の居住地が帰還困難区域・居住制限区域・避難指示解除準備区域といった避難区域に線引きされることにより、強制避難か自主避難かが分かれることになり、それが経済的な補償にもつながる。
- 20 福島民友新聞連載企画「復興の道標・自立」（2015年11月29日～12月14日）
- 21 （吉原 2013）（開沼 2011）などを参照のこと。
- 22 福島県・いわき市・富岡町・大熊町・双葉町・浪江町・復興庁「長期避難者等の生活拠点の形成に向けた取組方針」2016年7月22日改訂版
- 23 災害ボランティア研究の蓄積は（菅 2012, 2014）（渥美 2014）などを参照のこと。
- 24 古着リサイクルはリサイクル回収ボックスを通して繊維再生に回るものとリユースのための販売に回るものがある。
- 25 以下の支援活動については、理事長の吉田恵美子氏へのインタビュー（2016年7月12日実施）に加えて、次の文献とHPを中心としてまとめたものである。

(松岡俊二・いわきおてんとSUN組合編 2013) (「広がれボランティアの輪」連絡会議編 2014)

NPO法人ザ・ピープル報告書「3.11東日本大震災を超えて・・・いわき市小名浜地区における支援活動と今後の展望」2013年4月改訂版

NPO法人サ・ピープル公式webサイト <http://npo-thepeople.com/>

- 26 炊き出しでは熊本県のNPO法人れんげ国際ボランティアから助成を受けており、その後、2016年の熊本地震時にはピープルが支援に入るなど支援を通じた交流が続いている。
- 27 NPO法人いわき自立生活支援センターによる「パオ広場」（いわき市中央台）、NPO法人シャプラニールによる「交流スペースぶらっと」（いわき市平）、NPO法人勿来まちづくりサポートセンターによる「なこそ交流スペース」（いわき市東田町）である。
- 28 「みんぷく」は2013年7月にNPO法人格を取得した。
- 29 いわきオーガニックコットンプロジェクトは地球環境基金からの助成の他、企業からの寄付などによって支えられている。
- 30 福島県では、津波被災者向けの公営住宅は災害公営住宅（主に市町村営）、原発事故避難者向けの公営住宅は復興公営住宅（県営）と呼んで区別している。小名浜の神白地区にはこの2つが隣接して建設されており、約400世帯が生活する。
- 31 「いわきおてんとSUN企業組合」はピープル（オーガニックコットン）とNPO法人ふよう土2100（被災地のスタディツアー）、インディアンヴィレッジキャンプ（市民コミュニティ電力）の3つのNPOの活動が総務省「緑の分権改革」被災地復興モデル実証調査事業として委託されたことをきっかけに設立された。
- 32 2012～2015年には水俣との交流事業としてピープルによる「いわき中高生水俣派遣事業」が実施された。公害をめぐる分断状況を経験した水俣に中高生を派遣し、地域の取り組みについて学んでもらうという趣旨を持ち、被災地の中高生にとっては水俣の悲劇を通して客観的にいわき市の状況を理解するという教育的な側面もある。なお、この事業にはいわき市の「明日をひらく人づくり事業」による助成が行われた。
- 33 「もやい直し」とは、船と船をつなぎ、人々が心を合わせて助け合うという意味を持つ。
- 34 震災と原発事故を経た福島状況について、公害や賠償問題を抱えた水俣との構造的な共通点を問う議論がある（除本 2016）。筆者は、別の論点として共生の理念による「もやい直し」の仕組み作りに市民がどのように関わったのかという「下からの連帯」という視角から福島と水俣を論じることも重要と考えており、別稿での課題としたい。
- 35 この点については、市民活動の経済的自立性を過度に強調することが逆に市民活動の可能性を狭めているという批判の上で、多様な形で市民活動が活躍する地域的文脈を理解することの重要性について別稿にて論じている（速水 2017近刊）。

- 36 古着リサイクルだけの年間予算は約2,000万円規模で安定している。(吉田氏言)
- 37 現在の正会員は33団体、賛助会員が20(8団体、12個人)である。年会費は正会員5,000円、賛助会員1,000円となっている。(2016年7月現在)
- 38 「一歩一報」は全号を以下で見ることができる(2016年9月現在)。
<http://www.minpuku.net/publics/index/39/>
- 39 交流サロンは、双葉郡富岡町と大熊町が各々の町社協によるものとして継続している(2016年7月現在)。富岡町の交流サロンについては次の文献に詳しい(松本 2015)。
- 40 鶴沼英政氏(みんぶく事務局長)からの聞き取りによる(2016年7月13日実施)。
- 41 復興庁(2016年3月4日記者発表資料)「コミュニティ復活交付金の交付可能額通知(第14回)について」(2016年9月15日閲覧)
http://www.reconstruction.go.jp/topics/main-cat1/sub-cat1-4/20160304_communitykofu kin14.pdf
- 42 筆者は、福島県浜通り地方の復興と「あつれき」などの課題解決のための方策として、「連携中枢都市圏構想」によるまちづくりを提言している。(平成27年度いわき市大学等と地域の連携したまちづくり推進事業「いわき市を核とした連携中枢都市圏構想に関する調査研究報告書」2016)